Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 530/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	979/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Los Villares
Artículos	ART. 24 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 14 de octubre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 9 de septiembre de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"EXPONE:*
>
> *Primero.- Que según las Normas Subsidiarias urbanísticas existentes en la localidad, reguladoras de las plantaciones arbóreas y setos vegetales adosados a los linderos de las parcelas ("No se permite setos vegetales adosados al lindero con una altura superior a 3 metros o cuyas plantas alcancen un tronco con grosor superior a 8 cm (Artículo 3.3.2.1, página 32) "_"... las plantaciones arbóreas situarán su eje a una distancia mayor o igual a 1,20 metros del lindero, no superando en ningún caso el límite de éste*
>
> *(...)*
>
> *SOLICITO: Que, habiendo por presentado este escrito de solicitud de información pública se informe al interesado de las siguientes cuestiones referentes al incumplimiento en la localidad de la norma subsidiaria urbanística que regula las plantaciones árboreas y los setos vetetales adosados a los linderos expresados en el exponendo primero del presente escrito para las zonas SAUR 1-A, SAUR 1B-a, SAUR 2Ba, SAUR 3, durante el periodo de los últimos diez años y hasta la fecha 08 de septiembre de 2024.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

a) Número total e identificación de expedientes administrativos incoados por ese Ayuntamiento respecto al incumplimiento de la norma subsidiaria urbanística que regula las plantaciones arbóreas y los setos vegetales adosados a los linderos de las parcelas.

b) Número total e identificación de expedientes administrativos iniciados de oficio por el Ayuntamiento segregados por el tipo de personal del Ayuntamiento denunciante de los citados hechos (Policía Local, Aparejador o Funcionario con identificación profesional de los mismos)

c) Número total e identificación de expedientes administrativos incoados a raíz de denuncias interpuestas por (xxxx) referente a la norma subsidiaria urbanística reseñada, identificándose el expediente incoado y el domicilio denunciado.

d) Estado de trámite de los expedientes administrativos, con la identificación de los mismos y domicilio denunciado, del total de los expedientes incoados y actualizados a fecha 08/09/2024".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 13 de noviembre de 2024 informando a la persona reclamante de los expedientes administrativos tramitados y finalizados por dicha administración por incumplimiento de la normativa urbanística relativa a plantaciones arbóreas y setos vegetales adosados a linderos de los planes parciales SAUR 1-A, SAUR 1B-a, SAUR2B-a y SAUR 3, durante el periodo de los últimos diez años y hasta la fecha 08 de septiembre de 2024. La entidad reclamada concede el acceso a los datos de numeración del expediente, a la Resolución de Alcaldía de incoación y la Resolución de Alcaldía o Acuerdo de Junta de Gobierno Local de finalización del expediente.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"Se solicita por parte del interesado se informen de los incumplimientos en la localidad de la normativa subsidiaria urbanística que regula las plantaciones arbóreas y setos vegetales adosados a linderos de inmuebles para las zonas SAUR 1-A SAUR 1B-a SAUR 2B-a SAUR".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 21 de octubre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 21 de octubre de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 28 de octubre la entidad reclamada solicita a este Consejo ampliación del plazo concedido para la remisión de copia del expediente e informe de alegaciones.

Mediante oficio del Director del Área de Transparencia, de 31 de octubre de 2024, se concede la ampliación del plazo solicitada para el envío del expediente y de las alegaciones que se estimen oportunas.

3. El 14 de noviembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto se remite copia de la contestación a la persona reclamante con la información solicitada respecto a expedientes de disciplina territorial y urbanística incoados en la localidad, en relación a incumplimientos de

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

normativa urbanística de los planes parciales SAUR 1-A, SAUR 1B-a, SAUR 2Ba, SAUR 3, durante el periodo de los últimos diez años y hasta la fecha 08 de septiembre de 2024.

3. El 23 de enero de 2025 la persona reclamante aporta a este Consejo una copia de la respuesta emitida por la entidad reclamada, sin realizar ningún tipo de alegación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) de la LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 9 de septiembre de 2024 y la reclamación fue presentada el 14 de octubre de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el que se transcribe en el antecedente segundo de la presente resolución.

La entidad reclamada ha dado parcialmente acceso a la información solicitada, ya que la misma no se ha concedido con el alcance y con la desagregación solicitados por la persona reclamante.

Alega la entidad reclamada la necesidad, a la vista de la petición, de volver a elaborar expresamente la información solicitada, no resultando posible proporcionarla sin una previa actuación dirigida a tal fin, no siendo por tanto accesible en los términos que pretende el solicitante *"Debiendo elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información, ajena a los archivos municipales, dado que los expedientes administrativos no se archivan en los registros*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

municipales de esta corporación en función del sujeto denunciante, ni son " segregados" por el tipo de personal del Ayuntamiento denunciante de los citados hechos (Policía Local, Aparejador o Funcionario con identificación profesional de los mismos), como se solicita, sino por procedimientos, advirtiendo además la carencia de los medios técnicos y personales de esta administración necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita".

Sobre la aplicación de la causa de inadmisión invocada en la Resolución debemos tener presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, se afirma expresamente, respecto las causas de inadmisión, que:

> *"...no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información "*

En el presente caso, en cuanto a la causa alegada en virtud del artículo 18.1.c) LTAIBG relativa a la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por dicho artículo, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

> *1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".*
>
> *2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".*
>
> *3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".*
>
> *4º Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de "reelaboración" no implica "l*a mera agregación o suma de datos […], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*" .

Esta interpretación coincide con las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la citada Sentencia nº 1547/2017; a saber, que "[c]*ualquier pronunciamiento sobre las* "*causas de inadmisión*" *que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes* "*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*"*) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013*" (Fundamento de Derecho Cuarto); y que no puede considerarse reelaboración la "mera suma" de los datos objeto de la solicitud (vid., por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Relacionado con esta cuestión, este Consejo ha venido afirmando la necesidad de que el órgano realice un esfuerzo razonable en la localización de la información (FJ 3º de la Resolución 37/2016):

> "[…] *la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos*."

Este Consejo es consciente de que, salvo excepciones, la puesta a disposición de la información solicitada exige un cierto nivel de reelaboración, la denominada "reelaboración general o básica" por el Tribunal Supremo:

> "*Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013*" (STS 810/2020, de 3 de marzo).

Pero también es cierto que esta labor de reelaboración, aún interpretada restrictivamente, no puede superar determinados niveles de exigencia que suponga un uso irracional de los recursos humanos y materiales de los que disponga la Administración. El propio Tribunal Supremo, en la sentencia indicada, expresa que:

> "D*e modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*" .

2. Pasamos a analizar la aplicación de esta doctrina a la respuesta ofrecida. En este caso, alega la entidad reclamada que no puede dar la información con el nivel de desagregación solicitada (por el tipo de personal del Ayuntamiento denunciante de los citados hechos : Policía Local, Aparejador o Funcionario con identificación profesional de los mismos) porque los expedientes solicitados no se archivan en el registro municipal en función del sujeto denunciante ni por el tipo de personal del Ayuntamiento que ha denunciado los hechos, advirtiendo de la carencia de medios técnicos y personales necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita.

Y lo cierto es que, aunque la entidad debería haber justificado con mayor precisión la insuficiencia de medios que invoca, teniendo en cuenta que deberían analizarse los registros de los últimos diez años para localizar los expedientes sancionadores solicitados y luego extraer el dato del denunciante para poder dar la información con la desagregación solicitada, este Consejo considera que se ha aplicado correctamente la causa de inadmisión dando la información sin especificar la categoría del empleado que formuló la denuncia, dado que esta información no es susceptible de obtenerse a través de una tratamiento informatizado de uso corriente (artículo

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

30.c) de la LTPA), con independencia, además, de que debiera ser objeto de valoración la posible aplicación de algún límite del artículo 14 de la LTAIBG, teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada,

3 Por otra parte, la entidad reclamada limita la información solicitada por motivos de protección de datos personales, y así por ejemplo, no facilita la información solicitada sobre el "domicilio del interesado" que, obviamente, es un dato personal porque serviría para identificar a una persona.

Como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que "el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso". Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que "el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley".

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

Este Consejo comparte la decisión de la entidad reclamada de no incluir en la información suministrada el domicilio de las personas denunciadas toda ve que se trata de información sobre expedientes sancionadores ya finalizados, que podrían haber culminado con la imposición de una sanción administrativa, en cuyo caso se trataría de datos cuyo sólo se podría autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso de los afectados o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

Por tanto, y como ya resolvimos respecto a una anterior Reclamación interpuesta por la misma persona reclamante, la respuesta se deberá limitar a estos aspectos (número de procedimientos y fechas de apertura) y en ningún caso se debe facilitar información que contenga datos personales de las personas a las que se incoó el expediente.

En definitiva, y de conformidad con el artículo 15.4 de la LTAIBG, la información puede proporcionarse, como se ha hecho por la entidad reclamada, omitiendo datos personales de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Por todo lo expuesto, este Consejo debe desestimar la reclamación presentada, teniendo también en cuenta para ello que la persona reclamante aportó al expediente copia de la respuesta que le ha sido concedida sin haber mostrado su disconformidad ni haber hecho ninguna alegación al respecto.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo